

## LA STAGIONE DELLA RIGENERAZIONE

### La proposta NAZCA

Una storia della rigenerazione parte da lontano, dagli anni '60 quando la prima crisi energetica – guardandoci indietro la ricordiamo con una certa nostalgia – ci costrinse per qualche domenica a lasciare a casa la macchina e fare qualche passeggiata a piedi.

Allora ci accorgemmo che in quel primo impatto con la globalizzazione alcuni opifici – soprattutto quelli più vecchi del primo novecento – erano entrati in crisi, e qualcuno aveva addirittura chiuso i battenti perché incapace di competere con la concorrenza, o più semplicemente perché ormai inadeguata sotto il profilo funzionale e tecnologico. Ma più dell'obsolescenza funzionale era il cambiamento del ciclo economico, con il passaggio dal secondario al terziario, e quindi dalle fabbriche agli uffici, a mettere fuori mercato le vecchie strutture produttive. Si avviava in tal modo quella che a posteriori avremmo chiamato la **prima stagione della rigenerazione, anzi della riqualificazione**, allora si diceva così, il termine "rigenerazione" entrò in uso molto più tardi.

Era la fase nascente, e come tutte le fasi iniziali di ogni rivoluzione, fu caratterizzata molto più dall'azione che dal pensiero. Segnata da alcuni mega progetti, non a caso sviluppati dalla grande industria del nord – la **FIAT Lingotto a Torino, la Pirelli Bicocca a Milano** – che rispondevano più a logiche di immagine che di mercato. Episodi eccezionali che emergevano in un panorama ormai largamente diffuso nelle città della prima industrializzazione, dove tanti altri impianti dismessi giacevano negletti e privi di prospettive perché il richiamo del nuovo era ancora irresistibile.

Tuttavia la "**dismissione**" – come la chiamò Domenico Rea in un celebrato racconto sulla chiusura dell'ILVA di Bagnoli – ed il conseguente fenomeno dei capannoni vuoti diventavano sempre più evidenti; tanto che finalmente qualche amministratore più sensibile e qualche urbanista con le antenne dritte si accorsero del problema e cercarono di correre ai ripari.

Apripista fu il **piano di Bergamo di Giovanni Astengo** che si poneva l'obiettivo – fin troppo ambizioso – di governare il passaggio da una economia basata sul secondario a quella terziaria. In quell'epoca (anni 77/79') feci il **Piano Regolatore di Vicenza**, che fu uno dei primi piani basati sulla riconversione delle aree dismesse: nove grandi aree di trasformazione, ex manifatture o servizi cessati, sulle quali si giocava il futuro della città. La scelta fu allora duramente contestata dall'opposizione di sinistra che si scatenò in consiglio comunale contro le cosiddette "**aree d'oro**", peraltro in gran parte pubbliche. Quando tanti anni dopo mi capita di reincontrare l'amico architetto Beppe Secone, allora capo della minoranza comunista,

mi ripete sempre "Che errore abbiamo fatto allora!" In un clima meno infuocato certo i processi avrebbero potuto essere governati meglio. Infatti negli anni successivi le famose aree d'oro sono state trasformate, al posto delle fabbriche sono stati costruiti le cattedrali del terziario, uffici (in gran parte banche, compresa la sede della Popolare di Vicenza) e centri commerciali; ma anche un bel teatro comunale, pregevole opera di Gino Valle. Ora siamo alla seconda dismissione, le banche sono state chiuse e chi farà il nuovo piano dovrà pensare con che cosa sostituirle.

### La stagione del consolidamento

Nel 1988 ebbi l'incarico di coordinare l'attività urbanistica del **Gruppo IRI** (poi Fintecna, poi Cassa Depositi e Prestiti Immobiliare) che mi assorbì completamente per ben 25 anni fino al 2013. L'IRI era carico, anzi strapieno, di immobili dismessi. Inizialmente erano quasi tutte aree ex industriali, alcune di rilievo nazionale – l'Italsider a Torino, la Breda a Milano e Sesto S. Giovanni, la Falk ad Arcole, l'ILVA a Napoli Bagnoli, a Taranto ed a Piombino – e molte altre più piccole disperse per il paese.

Successivamente si aggiunsero le Manifattura Tabacchi, immobili di tipo civile come uffici finanziari, caserme, scuole, ospedali, ed altro ancora. Immobili di cui dovevo seguire la riconversione urbanistica trattando con le Amministrazioni Comunali fino a raggiungere un accordo sulle nuove destinazioni, da formalizzare attraverso un piano attuativo e relativa convenzione.

A conclusione dell'iter di approvazione partivano le trattative con gli operatori privati finalizzate all'attuazione, in genere attraverso la costituzione di società in partnership (*newco*) che poi avrebbero curato la fase esecutiva.

La molla che fece decollare il processo fu il famoso **Decreto Fontana del Dicembre 1994** che introdusse i **Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU)** recuperando strumentazioni inventate dalle regioni – in primis la Lombardia con la legge Verga del 1992 – che semplificavano notevolmente le procedure tradizionali.

Ma soprattutto portò in dote un discreto pacchetto finanziario (circa 420 mln di euro) che servì a coprire (in tutto o in parte) i costi di bonifica, togliendo dal *budget* una spesa aggiuntiva che da sempre penalizzava gli interventi di riuso rispetto al nuovo.

Significativa di questo periodo singolare fu la costituzione di **AUDIS, Associazione Aree Urbane Dismesse**, che fondai a Torino con Franco Corsico allora Assessore all'urbanistica proprio nel 1995, e con lo scopo di mettere insieme gli assessori delle amministrazioni più avanzate insieme ad imprenditori del ramo immobiliare, quasi esclusivamente imprese di costruzione.

Questo aspetto va sottolineato in quanto destinato a condizionare negativamente l'avanzamento del processo negli anni successivi.

Purtroppo nel panorama italiano mancavano – e mancano tuttora – tutta una serie di figure professionali che all'estero costituiscono la filiera del *real estate*; come ad esempio i *developers*, i *project, property, facility managers*, personaggi in grado di governare tutto il pacchetto delle operazioni, dall'ideazione al finanziamento, alla costruzione ed alla collocazione sul mercato, ed infine alla gestione. In quell'epoca di promotori ce n'erano solo due, IRI e Milano Centrale (poi Pirelli RE, poi Prelios); e tanti anni dopo non è che siano molti di più.

Lo schiudersi delle "magnifiche sorti e progressive" offerte dai nuovi grandi progetti di riqualificazione spinse le imprese edili ad improvvisarsi promotori senza averne le capacità; con il risultato di provocare disastri quando arrivò la crisi che produsse fallimenti a catena anche di imprese a livello nazionale.

Tuttavia bisogna riconoscere che quel periodo fu uno dei più fecondi per le città italiane: primo di tutti Torino – Milano stava ancora leccandosi le ferite di tangentopoli – che fu sicuramente l'esempio da imitare con ben 13 PRU, dal più grande della Spina 3 al più piccolo Elli Zerboni; ma anche molte altre città, come Brescia, Padova, Modena, Ravenna, ecc.

In estrema sintesi quali furono i fattori che favorirono il decollo di queste operazioni? Il mercato tirava ancora e le quote residenziali vennero assorbite senza problemi, in particolare l'edilizia convenzionata (poi *SH*, *social housing*). Maggiori difficoltà si riscontrarono invece per il terziario, poi in buona parte convertito in residenza. Il vero driver dei progetti furono i centri commerciali, allora in fase di grande sviluppo; senza dimenticare però il ruolo delle funzioni pubbliche, specie quelle aventi funzione di traino anche per le attività private.

Ricordo ad esempio Envi Park (Parco scientifico-tecnologico) ed il Parco Dora nella Spina 3 a Torino, il Centro Sperimentale per la Televisione per la Manifattura Tabacchi di Milano.

A posteriori tra i fattori negativi di questa fase possiamo segnalare una ancora insufficiente comprensione del fenomeno e delle ricadute urbanistiche, dove l'impegno delle amministrazioni per favorire il decollo degli interventi si traduceva nella concessione di volumetrie edificabili eccessive e fuori scala che alla fine configuravano un ambiente urbano troppo denso ed opprimente. Tanto che quando Franco Corsico propose di abbassare gli indici di edificabilità territoriale (da 0,7 a 0,6 mq/mq, pari a 2,1 e 1,8 mc/mq) nessuno dei privati sollevò la minima obiezione.

Ma la densità del prodotto finito – edifici fuori scala in quanto estranei alla tipologia torinese prevalente di condomini a 6 piani – colpisce negativamente il visitatore; sarebbe interessante sapere se lo stesso succede all'utente.

**Nazca è una community** sorta all'interno di Urban Promo alla quale partecipano membri di associazioni culturali come INU, AUDIS, CENSU, RICS; ma soprattutto operatori della rigenerazione in qualità di rappresentanti delle amministrazioni locali, del mondo imprenditoriale, bancario e degli investimenti.

L'idea di base era molto semplice. In fondo già nella precedente stagione il motore della ripresa erano state le amministrazioni locali, soprattutto quelle del Nord.

Dove non è difficile trovare assessori impegnati quotidianamente nel difficile compito di inventarsi percorsi e marchingegni in grado di far funzionare le scassate macchine comunali ma anche da servire da traino ai pochi privati rimasti. Segnalare e monitorare le iniziative più aggiornate ed innovative sviluppate dalle amministrazioni locali in regime di partnership pubblico-privato (PPP) al fine condividere e diffondere le migliori pratiche: così è nato il lavoro di Nazca.

Un rapporto dal fronte, alla ricerca di esperienze (poche), idee (tante), proposte e progetti (meno); non solo quelli riusciti, ma anche quelli caduti ed abbandonati perché anche dagli errori si impara.

Il coordinamento Nazca (oltre al sottoscritto Roberta Fusari assessore all'urbanistica di Ferrara e Marzia Morena, docente al POLIMI) ha organizzato una lunga serie di seminari tenuti appunto al POLIMI, convegni alla rassegna novembrina di Urban Promo ed altri presso i comuni partecipanti.

Hanno portato il loro contributo le amministrazioni di Torino (nella prima fase), Milano, Bergamo, Brescia, Vicenza, Verona, Modena, Ferrara, Prato; per gli operatori privati Assoimmobiliare, Federimmobiliare, CDP Investimenti SGR, SECI RE, Serenissima SGR, Unicredit RE, studi professionali ed operatori del RE.

### **Contesti e progetti per la rigenerazione**

Una prima operazione è consistita nella predisposizione di un catalogo, semplificato ma utile ai fini successivi, della varietà di aree e contesti urbani caratterizzati da fenomeni di dismissione ed abbandono e contestualmente delle tipologie progettuali ritenute più idonee, e quindi più correntemente usate da pianificatori ed operatori.

### Immobili ed aree dismesse

- **Edifici ed aree industriali dismesse** e da tempo abbandonate, interne al tessuto urbano, analoghe a quelle già oggetto di riconversione dal 1995 in poi con i Programmi di Riqualificazione urbana (PRU), con problemi più o meno gravi di bonifica.
- **Complessi immobiliari di tipo civile** un tempo destinati a funzioni pubbliche, dove sono cessate da tempo la funzione e l'attività originaria; in genere proprietà demaniali dello stato e degli enti locali.
- **Tessuti urbani periferici degradati** per obsolescenza fisica e funzionale, disagio sociale; ivi compresi i **quartieri di edilizia residenziale pubblica**.
- Con la crisi degli ultimi anni si sono aggiunti migliaia di **capannoni industriali chiusi per cessata attività**, inclusi in zone residenziali o dispersi nel territorio agricolo.
- **Edifici ed unità immobiliari non utilizzati nei centri storici** – residenze private, uffici, negozi, edifici pubblici, chiese, conventi – che in molte città costituiscono un fattore di degrado tutt'altro che trascurabile.
- Perché non considerare anche **il patrimonio immobiliare realizzato nei primi decenni postbellici**, tecnicamente obsoleto e quindi pressoché escluso dal mercato immobiliare.
- **L'invenduto a seguito della crisi**, che finché non trova collocazione costituisce un freno massiccio alla ripresa del mercato immobiliare.
- Tra non molto ci sarà anche il problema di cosa fare dei **centri commerciali**, messi in ginocchio dall'e-commerce.

### Programmi, progetti, strumenti d'intervento

Ad ognuno di questi contesti possiamo associare una serie di progetti, programmi e strumenti. Una prima sintetica classificazione relativa agli interventi più significativi può essere la seguente.

- **Progetti di riqualificazione di singole aree e/o immobili** di tipo civile, sia pubbliche che private. Esempi: Torino Palazzo Nervi Italia '61, caserme Saluzzo, Lamarmora e De Sonnaz; Ferrara Palazzo Specchi, Modena Azienda Municipalizzata, Verona Arsenale Militare, Firenze Carcere delle Murate, e molte altre.
- **Progetti analoghi ai precedenti ma riferiti a complessi e/o zone industriali dismesse**, spesso con rilevanti problemi di bonifica. Brescia Comparto Milano, Modena Villaggio artigiano, Prato Macrolotto Zero e il Fabbricone.
- **Progetti di riqualificazione di quartieri e tessuti urbani degradati**, comprendenti aree ed immobili pubblici e privati con destinazione diverse. Appartengono a questa categoria Torino Scalo FS Vanchiglia, Bergamo Città piacentiniana, Brescia progetto Oltre la strada, Verona progetto Rus in urbe, Ferrara Ferrovia-Stazione-Città, Rimini Parco del mare, Prato progetto la Declassata.
- **Programmi e progetti per il recupero/riconversione/demolizione di fabbricati industriali inclusi in altre zone o dispersi nel territorio esterno con cessata attività a seguito della crisi.**
- **Strumenti finanziari a sostegno degli interventi di rigenerazione. Milano, Fondo per lo Sviluppo Urbano.** Fondi costituiti da società pubbliche (CDPI SGR, Invimit) insieme alle amministrazioni comunali per finanziare interventi di pubblico interesse e SH.(Ferrara, Corti di Medoro ex Palazzo Specchi).

Dionisio Vianello

## Rigenerazione urbana e rinnovo del patrimonio edilizio

Gran parte dei progetti discussi nei seminari si riferisce a singoli complessi immobiliari. Pochi sono invece i progetti che affrontano ambiti più vasti, alla scala del quartiere o di parti di città dove la complessità aumenta a dismisura perché vengono coinvolte aree sia pubbliche che private, con destinazioni e storie diverse ma soprattutto con una moltitudine di proprietà tra loro spesso non collaboranti o conflittuali.

Qui sta appunto la **differenza tra riqualificazione** – che era appunto il termine usato nella stagione dei PRU, e che si riferisce essenzialmente ad interventi limitati a singole aree od immobili – e **rigenerazione**; che è termine molto più vasto in quanto pur avendo origine da interventi puntuali, ne amplia ed estende gli effetti ad intere zone o parti di città.

Buona parte delle amministrazioni presenti a Nazca stanno cercando di innescare un percorso virtuoso che procede dalla scala urbana al singolo edificio.

- Si parte dalla **riqualificazione di un complesso immobiliare** (in genere pubblico) che innesca il processo, riversando effetti positivi sugli ambiti urbani circostanti degradati e stimolandone il recupero.
- L'amministrazione sviluppa e favorisce il **rinnovo ed il potenziamento della rete pubblica** (impianti e reti tecnologiche, trasporti, verde e servizi) mediante interventi diretti ma anche con il coinvolgimento di operatori privati in regime di **facility management**;
- Le migliorie apportate all'ambiente urbano incoraggiano anche i **privati a rinnovare il patrimonio immobiliare**, favoriti dai **bonus** fiscali (risparmio energetico, antisismica).

Su questo itinerario si stanno incamminando le amministrazioni più avvedute e lungimiranti. Bergamo con il progetto per la città Piacentiniana, il quartiere ai piedi della città alta realizzato da Piacentini nella prima metà del Novecento; progetto da segnalare in quanto realizzato attraverso un concorso europeo, che il Comune sta avviando con il recupero di alcuni edifici di proprietà pubblica. Brescia con il progetto "Oltre la strada" affronta il tema della periferia appoggiata alla statale per Milano; una serie di interventi pubblici sostenuti dall'asse stradale tenta di innescare gli interventi privati di trasformazione di lotti industriali di grande impegno e dimensione (Ideal Standard ed altri). Verona parte dall'Arsenale Militare per costruire un percorso urbano "Rus in Urbe" basato sul verde pubblico che si collega al vecchio Ospedale e al Museo di Castelvecchio attraversando l'Adige. Prato sfrutta il declassamento della vecchia autostrada per costruire un sistema di aree verdi e spazi pubblici in grado di riqualificare una intera parte di città.

In questa prospettiva diventa cruciale il ruolo degli scali ferroviari dismessi: a Torino lo Scalo Vanchiglia, diversi

progetti milanesi, a Ferrara la Stazione FS e tutto il quartiere circostante connotato dalla presenza di due grattacieli.

## Qualità del progetto

Anche il mondo del *real estate* sta ormai riconoscendo che la qualità – urbanistica ed architettonica – può diventare un must per la riuscita di un progetto. Da qui il ricorso sempre più frequente alle *archistars*, mentre invece faticano ad imporsi le **procedure concorsuali**; calorosamente caldegiate dagli organismi professionali. Da più parti sono state sottolineate le difficoltà che si verificano nella pratica professionale; ad esempio se sia più opportuno ricorrere alla procedura concorsuale in fase urbanistica (piano particolareggiato o *masterplan*) oppure architettonica (progetti edilizi) e quale sia il momento giusto per avviare la procedura. Ovviamente non c'è una risposta univoca ad interrogativi del genere; solo una costante diffusione di questa pratica potrà dare indicazioni più sicure.

## Fattibilità sociale e sostenibilità ambientale

Gli interventi volti a migliorare la sostenibilità sociale ed ambientale sono in genere riservati alle amministrazioni, ma possono rientrare anche tra i compiti affidati al privato. Ad esempio per quanto riguarda il Social Housing si nota qualche cambiamento rispetto ai *trends* tradizionali. Considerato che la domanda solvibile è in calo mentre quella sociale è in forte crescita, ed inoltre è sostenuta da contributi pubblici, più di qualche operatore ha cominciato ad entrare nel settore; una discreta quota di SH può rivelarsi indispensabile per far quadrare i conti di una operazione immobiliare. Esempio a Ferrara le Corti di Medoro, dove l'impresa Vittadello, vincitrice dell'appalto, è entrata in quota nel fondo che ha realizzato e gestisce il SH.

In particolare le **fondazioni bancarie** che a seguito della crisi si sono trovate proprietarie di immensi patrimoni immobiliari derivanti in gran parte da mutui non pagati, che adesso devono amministrare. Operazioni che rivestono una forte valenza sociale per cui spesso vengono portate avanti in collaborazione con l'amministrazione comunale. Significativa a questo proposito l'attività della Fondazione CariVerona in collaborazione con il Comune sia per quanto riguarda il riuso di prestigiosi immobili nel centro città che l'utilizzo del demanio residenziale disperso.